

บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทย ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*

THE PROACTIVE ROLE OF THE OMBUDSMAN OF THAILAND IN INVESTIGATING THE EXECUTION OF ADMINISTRATIVE POWER

เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์

Kreingkrai Cheinpradit

ดิฏฐธรศน์ ประทีปพรณรงค์

Dhiyathad Prateppornarong

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

National Institute of Development Administration, Thailand

E-mail: lekchinsod2@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทเชิงรุก ปัญหาและอุปสรรคของบทบาทเชิงรุก และแนวทางการเพิ่มประสิทธิผลบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านการปรับหน้าที่และอำนาจ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การค้นคว้าเอกสาร การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง จำนวนทั้งสิ้น 26 คน ผลการวิจัยพบว่าผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินบทบาทเชิงรุกไม่ดำเนินการเชิงรุกตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ โดยปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทดังกล่าว 1) การตีความสถานะองค์กรเมื่อแรกสถาปนาองค์กร 2) ภูมิหลังของผู้ตรวจการแผ่นดิน 3) กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน 4) การผลิตนโยบายบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดิน 5) การขาดหน่วยงานวิจัยเพื่อผลิตนโยบายบทบาทเชิงรุก 6) ไม่มีกรอบการยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียนที่ชัดเจนเป็นสาเหตุที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่แสดงบทบาทเชิงรุกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ข้อค้นพบคือควรแก้ไขกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน การปรับปรุงขององค์กรและการผลิตนโยบายบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยอาศัยแนวคิดการเป็นผู้ป้องกันเพลิงเพื่อพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมุ่งเน้นการยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียนเป็นแนวทางหลัก และการกำหนดให้มีกรอบมาตรฐาน เพื่อวางแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและทำให้มีเหตุผลที่น่าเชื่อถือแก่สาธารณะ จะช่วยปรับ

* Received 2 April 2021; Revised 18 April 2021; Accepted 19 April 2021



บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในทิศทางเชิงรุกมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้กลายเป็นองค์กรทางเลือกเชิงรุกในการแก้ไขระบบบริหารและกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนดังเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญได้

คำสำคัญ: ผู้ตรวจการแผ่นดิน, บทบาทเชิงรุก, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, การร้องเรียน, ประเด็นสาธารณะ

Abstract

This research aims to study the proactive role, including problems and obstacles as well as ways to increase the effectiveness, of the Ombudsman of Thailand in examining the implementation of State power through adjustments of authorities and functions pursuant to qualitative research methods, which consist of document research, observation, and in-depth interviews. Researchers have selected 26 specific informants in total. Result of the study showed that the Ombudsman had performed a passive role, rather than taking an active action in accordance with the spirit of constitution. The problems and obstacles that affected such behavior were 1) the interpretation of the organization's status when it was first established, 2) background of the Ombudsman, 3) the Ombudsman recruitment process, 4) the setting up of proactive role policy by the Ombudsman, 5) the lack of research agency to produce a proactive role policy 6) no frame of bringing public issues or complaints up for consideration when there were no clear complainants which caused the Ombudsman to neglect his duty to take a proactive role in examining the exercise of State power. The findings of the study concluded that the Ombudsman recruitment process should be corrected/amended, corporate philosophy as well as proactive policy-making by the Ombudsman should be adapted using the concept of being a fire protector capable of protecting/defending public benefits by taking the initiative to raise public issues or complaints for their own consideration despite no complainants as their main approach. The setting up of the standard policy with clear operating guidelines and credible reasons that can be made public will enhance the Ombudsman's role to be more proactive than they currently are and become a proactive alternative organization capable of resolving administrative systems and unfair laws that cause trouble or injustice to people as intended by the spirit of constitution.



Keywords: Ombudsman, Proactive Role, The Execution of Administrative Power, Complain, Public Issue

บทนำ

การตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นแนวทางป้องกันและแก้ไขพื้นฐานที่ทุกประเทศจะต้องทำ เพื่อมิให้เกิดปัญหา และเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งจะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐจะต้องตรวจสอบครอบคลุมทุก ๆ ด้าน ทั้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และมีความเหมาะสมเป็นธรรมของการใช้อำนาจ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรควบคุมฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่งโดยมีอำนาจหน้าที่ในการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสวีเดน โดยมีฐานะเป็นตัวแทนพระมหากษัตริย์ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองมาเป็นระบบรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเปลี่ยนมาเป็นตัวแทนของรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมแพร่หลาย นานาประเทศต่างสถาปนาสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารและการกระทำทางปกครองของระบบราชการ (สิริยา พรหมราชยศ, 2553) และมีการประยุกต์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรมของการกระทำทางปกครอง เช่น การตรวจสอบจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการตรวจสอบธรรมาภิบาล เป็นต้น ซึ่งหลักการทำงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีลักษณะเด่นชัด คือ การทำหน้าที่ควบคุมแก้ไขปัญหาและการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้นซ้ำอีก โดยไม่เข้าแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่จะใช้กลไกทางการเมืองและมติมหาชนในการกดดันฝ่ายบริหารแทน (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2534)

สำหรับประเทศไทย ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการสถาปนาขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 จากความพยายามผลักดันและการประนีประนอมทางการเมืองเป็นระยะเวลายาวนานนับแต่ปี พ.ศ. 2516 โดยจัดตั้งขึ้นในครั้งแรกภายใต้ชื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นองค์กรทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ในการออกแบบองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ โดยให้มีบทบาทในการตรวจสอบและรายงานข้อร้องเรียนการละเมิด



สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้อำนาจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเน้นการทำหน้าที่นี้เมื่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2549)

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันสานต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งปรารถนาให้ประชาชนมีหลักประกันคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม ตลอดจนการมีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้เพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินด้านการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงยังคงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอให้ศาลปกครองให้แก่ไขกฎหมายหรือระเบียบแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ไม่เหมาะสมและอำนาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และวรศักดิ์ จันทร์ภักดี, 2560) ปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ระหว่างเปลี่ยนผ่านหน้าที่และอำนาจภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นลำดับต้นในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน บทบาทใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นเกินสมควรแก่เหตุ การแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนความไม่เป็นธรรมนั้น รวมถึงมีหน้าที่และอำนาจในการดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตลอดจนอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย หากเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560)

ภายใต้การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวมีประเด็นสำคัญที่น่าสนใจยิ่ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เปิดช่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการเชิงรุก โดยการยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน (Own-motion power) เพื่อใช้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาของระบบบริหารราชการแผ่นดินและทุกข์ร้อนของประชาชนได้ที่ต้นเหตุเช่นเดียวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ



นอกเหนือจากหน้าที่ปกติในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรม ตามกฎหมาย ซึ่งผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมา บางส่วนสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามดำเนินบทบาทเชิงรุก อาทิ กรณีการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มที่มีราคาสูงกว่าปกติในท่าอากาศยาน กรณีการฟ้องร้องเรียกคืนท่อก๊าซบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) กลับคืนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีความไม่เป็นธรรมจากการเรียกเก็บค่าน้ำประปาขั้นต่ำ เป็นต้น จึงเป็นประเด็นศึกษาวิจัยว่า การปรับบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทย ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีลักษณะอย่างไร เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
3. เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิผลบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านการปรับหน้าที่และอำนาจ

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยเลือกวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เนื่องจากผู้วิจัยมองว่าการวิจัยเชิงคุณภาพสามารถให้คำตอบการวิจัยได้ในเชิงลึกและสามารถนำไปสู่การวิพากษ์ (Critical study) เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านการปรับหน้าที่และอำนาจ โดยกำหนดเครื่องมือในการเก็บข้อมูล จำนวน 3 เครื่องมือ ได้แก่ การค้นคว้าเอกสาร (Documentary research) การสังเกตการณ์ (Observation) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept interview) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

การค้นคว้าเอกสาร (Documentary research) การค้นคว้าเอกสารเป็นวิธีการเก็บข้อมูลจากหลักฐานเชิงประจักษ์ ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการวิจัย โดยเฉพาะข้อมูลเมื่อครั้งอดีตหรือข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นที่ศึกษาจากมุมมองของหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก ซึ่งเอกสารที่ผู้วิจัยใช้ในการค้นคว้าครั้งนี้ประกอบด้วยเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศที่เป็นตัวบทกฎหมาย หนังสือ วารสาร บทความ รายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดิน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสืบค้นข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

การสังเกตการณ์ (Observation) ผู้วิจัยมีสถานภาพเป็นบุคลากรภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีโอกาสมารถสังเกตการณ์การดำเนินงานได้มากกว่าบุคคลภายนอก



ผู้วิจัยเลือกใช้การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant observation) เป็นวิธีการควบคุมไปกับการสัมภาษณ์ และใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์หรือการค้นคว้าเอกสารด้วย ซึ่งการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ช่วยให้ผู้วิจัยได้รับข้อมูลจากสภาพการณ์จริงอย่างเป็นธรรมชาติ และสามารถตอบคำถามวิจัยที่ผู้วิจัยต้องการทราบได้อย่างสมบูรณ์

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept interview) ใช้รูปแบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interview) เนื่องจากการสัมภาษณ์ครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งเน้นเปิดโอกาสให้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สนทนาแลกเปลี่ยน และต่อยอดคำถามจากชุดคำถามที่กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้วิจัยได้เข้าใจความคิด ความรู้สึก ตลอดจนมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์อย่างลึกซึ้ง จึงต้องอาศัยรูปแบบการสัมภาษณ์ที่มีความยืดหยุ่น โดยในการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจัดรูปแบบสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์มีเวลาในการถามตอบได้อย่างเต็มที่และสามารถให้ข้อมูลได้อย่างส่วนบุคคล ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการวิจัยก่อนนำไปดำเนินการสัมภาษณ์

1. กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ซึ่งเป็นการสุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Non - probability sampling) เนื่องจากข้อจำกัดของประเด็นศึกษาที่ต้องอาศัยข้อมูลจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ มีความรู้ความเข้าใจ หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินหรือการใช้อำนาจในการตรวจสอบอำนาจรัฐ จึงต้องการตัวอย่างที่มีความคุณสมบัติเฉพาะเจาะจง เพื่อที่จะได้ข้อมูลอย่างลึกซึ้งให้มากที่สุด โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากผู้ให้ข้อมูลที่มีประสบการณ์ และคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย จำนวน 26 คน แบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่

1.1 ผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้บริหารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 7 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน รวมถึงเป็นผู้ใช้ดุลพินิจตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบไปด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินปัจจุบัน อดีตผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้บริหารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปัจจุบัน และอดีตผู้บริหารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มตัวอย่างที่สำคัญในการให้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินบทบาทและกลไกการปฏิบัติงานภายในองค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.2 นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์ จำนวน 7 คน กลุ่มตัวอย่างนี้เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีบทบาทในฐานะที่มีส่วนด้านนิติบัญญัติ หรือเคยปฏิบัติงานในฐานะที่ปรึกษาหรือคณะทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน กลุ่มตัวอย่างนี้ประกอบไปด้วยอดีตสมาชิกสภาปฏิรูปประเทศ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรรมการปฏิรูปประเทศ และนักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งล้วนมีความสำคัญในการให้ข้อมูลมุมมองเชิงนโยบายและหลักการในอุดมคติขององค์กร



1.3 นักการเมือง จำนวน 3 คน กลุ่มตัวอย่างนี้เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะ ผู้ถูกตรวจสอบโดยตรง ทั้งจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติและเรื่องร้องเรียนที่มีต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กลุ่มตัวอย่างนี้ประกอบไปด้วยอดีตนายกรัฐมนตรี อดีตนายกรัฐมนตรี และอดีตนายกรัฐมนตรี จึงเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีความสำคัญในแง่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.4 ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 4 คน กลุ่มตัวอย่างนี้เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งในสถานะผู้ถูกตรวจสอบจากการร้องเรียน และผู้ให้ข้อมูลเพื่อการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งสถานะหลังจากการแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตรวจสอบ กลุ่มตัวอย่างนี้ประกอบไปด้วย ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ เป็นกลุ่มตัวอย่างที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.5 ประชาชนผู้ร้องเรียนหรือเคยร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 2 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งประสบการณ์และมุมมองของผู้ร้องเรียนจะช่วยให้ข้อมูลเกี่ยวกับความคาดหวังที่มีต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.6 สื่อมวลชนและภาคประชาสังคม จำนวน 3 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีส่วนในการสะท้อนผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ปรากฏต่อสาธารณะ ขณะเดียวกันก็มีบทบาทเป็นผู้ร้องเรียนด้วยในรูปแบบของผู้เฝ้าระวัง (Watch dog) หรือบางครั้งก็นำไปสู่การร้องเรียนในรูปแบบกลุ่มของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ กลุ่มตัวอย่างนี้ประกอบด้วยสื่อมวลชนในวงการหนังสือพิมพ์ และภาคประชาสังคมต่างๆ กลุ่มตัวอย่างนี้เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลมุมมองความคาดหวังต่อบทบาท หน้าที่ และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. การวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลจากวิธีการวิจัยดังที่กล่าวมาแล้ว นำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์แก่นสาระ (Thematic analysis) มุ่งเน้นการทำความเข้าใจ ค้นหาความหมาย การตีความข้อมูลอย่างลึกซึ้งจากมุมมองของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้การอ่านทบทวนอย่างต่อเนื่องซ้ำๆ เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้อง (Congruent analysis) และเปรียบเทียบข้อมูลส่วนที่มีความใกล้เคียงกัน ในการอธิบายหรือตีความข้อมูลเพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในเชิงพรรณนา (Descriptive analysis)



ผลการวิจัย

1. บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่า บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดขึ้นพร้อมกับการสถาปนาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตราที่ 198 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือ การกระทำของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งการใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียนเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัยได้ตามแต่กรณี โดยมีพัฒนาการขยายภารกิจและความชัดเจนในมิติของการให้ดำเนินการเชิงรุกเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ หากเห็นว่า มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบังคับใช้ฉบับล่าสุด กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่า มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และยังคงให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักการรัฐธรรมนูญมอบหน้าที่และอำนาจให้ดำเนินบทบาทเชิงรุกได้แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินกลับดำเนินแต่บทบาทเชิงรับ เห็นได้จากการมุ่งเน้นรอรับคำร้องเรียนจากผู้ร้องเรียนก่อนจึงค่อยดำเนินการเป็นหลัก อีกประการ คือ การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตั้งแต่ปี 2541 - 2563 เป็นการเสนอเรื่องจากเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมายังผู้ตรวจการแผ่นดินอีกที ไม่ปรากฏผู้ตรวจการแผ่นดินริเริ่มเสนอเองเพื่อแก้ไขกฎหมายที่มีปัญหา จึงเป็นสิ่งยืนยันว่าผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงดำเนินบทบาทเชิงรับเป็นหลัก จากการวิเคราะห์ของผู้วิจัยพบปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนี้



2. ปัญหาด้านการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.1 การตีความสถานะองค์กรเมื่อแรกสถาปนาองค์กร โดยช่วงก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา วิธีที่ผู้นำยุคบุกเบิกได้กำหนดแนวทางไว้จะเป็นสิ่งกำหนดทิศทางการดำเนินงาน ระบบและระเบียบภายใน และมาตรฐานการปฏิบัติงาน ส่งผลต่อการดำเนินงานในหลายๆ ปีถัดมา โดยอิทธิพลของแนวคิดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายุคแรกเริ่มกำหนดไว้ยังคงมีอิทธิพลต่อผู้ตรวจการแผ่นดินยุคต่อมา คือแนวคิดการจำกัดบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเพียงคนกลางไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท ไม่เข้าเป็นคู่พิพาทโดยตรง ดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยไม่เผชิญหน้าเป็นการไกล่เกลี่ยผ่านเอกสารเป็นส่วนใหญ่ กระบวนการสอบสวนขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยในหลายกรณียุติเรื่องร้องเรียนหรือยกคำร้องเรียนเป็นส่วนใหญ่ จากคำให้สัมภาษณ์กล่าวว่า

“ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยกระบวนการทำงานสอบแล้วเนี่ยผู้ตรวจการแผ่นดินพอใจ แต่ไม่ใช่ผู้ร้องเรียนพอใจ เอียงไปทางหน่วยงานรัฐก็ผู้ตรวจการแผ่นดิน พอไปทางรัฐเยอะ ความพึงพอใจของผู้ร้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินเนี่ยน้อย” (ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 6, 2561) และการเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองคลาดเคลื่อน แท้จริงแล้วบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่สำคัญคือการแก้ไขที่รากเหง้าต้นตอของปัญหา ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“ศาลท่านก็ไม่มีหน้าที่ที่จะไปศึกษาสาเหตุ มีหน้าที่วินิจฉัยคดีตามที่โจทก์ฟ้อง แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่สำคัญยิ่งเลยคือไปแก้ไขสมมติฐานของโรคนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เข้าใจบทบาทของตัวเองตรงนี้ แก้ทีละรายก็แก้ได้นะ ถ้ามีเวลาที่จะแก้ แก้ที่ต้นเหตุปัญหานั้น มันจะได้หมดไป” (ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 4, 2561)

จึงส่งผลมายังปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการกว่า 20 ปีแล้ว แต่ทว่าปรัชญาองค์กรยังคงดำเนินในรูปแบบของการมุ่งเน้นไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท มัวแก้ไขปัญหาทีละรายเหมือนศาลปกครอง ยังคงปรากฏการร้องเรียนปัญหาเดิม ๆ สม่าเสมอเห็นได้จากสถิติเรื่องร้องเรียนย้อนหลัง 5 ปีในรายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2562-2558 ประกอบกับธรรมชาติของหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมีแนวโน้มปกปิดและปฏิเสธความรับผิดชอบ รูปแบบของการไกล่เกลี่ยประนีประนอมจึงมีโอกาสสูงที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงที่ถูกร้องเรียนได้อย่างถ่องแท้ เนื่องจากหน่วยงานมักพยายามให้เกิดการรวมขอมกับผู้ร้องเรียน

2.2 ภูมิหลังของผู้ตรวจการแผ่นดิน นับแต่ก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน กระทั่งปัจจุบันมีผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งสิ้น 11 คน โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดิน 10 คนที่มีภูมิหลังมา



จากอดีตข้าราชการ จึงมีความเอนเอียงไปทางหน่วยงานรัฐด้วยกัน เข้าใจฝ่ายที่ทำมากกว่าที่จะไปตรวจ ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“คนเป็นข้าราชการระดับสูงที่เกษียณเขาสู้เส้นสนกลในระบบราชการแผ่นดิน แต่คุณเชื่อใหม่ว่าคนที่เคยเป็นระดับอธิบดีมันถูกรอด้วยระบบเรียบร้อย ไม่งั้นเขาขึ้นเป็นใหญ่เป็นโตไม่ได้ แสดงว่าเขารู้อะไรระบบและทำตามระบบได้ดี” (ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 5, 2561)

และด้วยภูมิหลังดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีแนวโน้มที่จะใช้ดุลพินิจแบบระมัดระวัง เพื่อมิให้กระทบต่อสถานภาพของตนเอง เนื่องจากการดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถนำไปสู่ตำแหน่งที่สำคัญระดับสูงในอนาคต (Stepping stone) ของตนเองได้ เห็นได้จากผู้ตรวจการแผ่นดินที่พ้นจากตำแหน่งมักได้รับโอกาสก้าวสู่ตำแหน่งอื่นในภายหลัง

2.3 กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน จากรายงานการพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน บันทึกเหตุผลในการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของกรรมการสรรหาส่วนใหญ่ คือ ประสพการณ์สูงในการบริหารราชการแผ่นดิน และประณีประนอม แสดงให้เห็นถึงวิถีคิดของกระบวนการสรรหาที่มีส่วนออกแบบให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบุคลิกไปในทิศทางเดียวกันหมด (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2557); (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2561); (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2563) โดยรูปแบบการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยใช้วิธีถ่ายโอนอดีตข้าราชการ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์

“การ Design ระบบที่มีอยู่มันไม่สะท้อนคุณภาพของคนที่มาเป็นผู้ตรวจการในอุดมคติตามหลักการ Ombudsman ของเรามันไม่ใช่นะ ข้าราชการระดับสูงซึ่งหลายคนก็คือตัวสร้างปัญหาในอดีตให้กับชาวบ้าน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 6, 2561)

แทบทุกหน่วยงานที่ตั้งใหม่มักใช้วิธีการนี้ ขาดการตรวจสอบคุณสมบัติมีความเหมาะสมกับงานหรือไม่ จึงไม่หลุดออกจากระบบราชการและกลายเป็นปัญหาอยู่ตลอด นอกจากนี้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขาดความยึดโยงกับประชาชน การสรรหาดำเนินการโดยเน้นให้ฝ่ายตุลาการและตัวแทนกรรมการองค์กรอิสระมีน้ำหนักมากกว่าฝ่ายอื่น แต่ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนั้นด้วย โดยการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินระยะหลังดำเนินการในช่วงรัฐบาลพิเศษและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งผลให้การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตกอยู่ภายใต้อำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ส่งผลต่อในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกลับมีรูปแบบการทำงานไม่ต่างจากระบบราชการปกติ และไม่สามารถสร้างระบบตรวจสอบถ่วงดุลได้เต็มประสิทธิภาพ



2.4 การผลิตนโยบายบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดิน มักขึ้นอยู่กับภูมิหลังของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำคัญ โดยแหล่งที่มาของนโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นมาได้จากหลายช่องทาง ได้แก่ ความสนใจส่วนตัวของผู้ตรวจการแผ่นดินเอง ภูมิหลังหรือประสบการณ์บริหารราชการแผ่นดินของผู้ตรวจการแผ่นดิน ข่าวสารจากสื่อมวลชน เรื่องร้องเรียนจากประชาชนหรือภาคประชาสังคม และการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบเรื่องร้องเรียนโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่เนื่องจากในกระบวนการผลิตนโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนเป็นอิสระต่อกันสามารถพิจารณาตัดสินใจได้เอง โดยไม่ต้องขอมติจากที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“ผมหยิบขึ้นมาเองเลย ไม่ได้รายงานที่ประชุมผู้ตรวจ เพราะผมถือเป็นเอกสิทธิ์ที่ผมจะหยิบอะไรขึ้นมาทำก็ได้ เรายังเป็นองค์กรอิสระเดี่ยวที่ไม่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ ผมว่าเป็นข้อดีนะ ทำให้ทำอะไรไม่ต้องลาภพวกเป็นกรรมการ” (ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 7, 2562)

การยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน (Own-motion power) ส่วนใหญ่จึงเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจส่วนตัวหรือเกี่ยวข้องกับภูมิหลังของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากบุคลิกการประนีประนอมระหว่างกันของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนจึงทำให้เกิดการตอรองและประนีประนอมกัน เพื่อลดความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์และสามารถผลักดันประเด็นที่ตนเองสนใจได้อย่างราบรื่น ภายใต้ทรัพยากรและกำลังคนในการดำเนินงานมีอยู่อย่างจำกัด ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“ผู้ตรวจท่านนี้สนใจหรือมีภูมิ ผู้ตรวจแต่ละคนก็เอามาเข้า แล้วท่านอื่นก็โอเคที่ผ่านมามันกว้างไม่ชัดเจน ก็เลยมอบเป็นความรับผิดชอบของผู้ตรวจแต่ละท่านเสนอ เราก็มองอยากไปก้าวล่วง มาตรฐานเรื่องนี้อย่างนี้ ๆ แต่เฮ้ยของฉันทันอย่างนี้ ๆ” (ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 1, 2561)

3. ปัญหาด้านการดำเนินงานและกฎหมาย

3.1 การขาดหน่วยงานวิจัยเพื่อผลิตนโยบายบทบาทเชิงรุก ปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน่วยงานวิจัย คือ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา ซึ่งมุ่งเน้นภารกิจวิชาการโดยทั่วไป ขาดการผลิตนโยบายบทบาทเชิงรุก เนื่องจากประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินควรนำขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน (Own - motion Power) อาจเป็นประเด็นที่มีความสลับซับซ้อนมาก ไม่ใช่ปัญหาพื้นฐานธรรมดา และมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับหลายหน่วยงาน จำเป็นต้องมีการศึกษาค้นคว้าอย่างเข้มข้นอย่างแท้จริงเพื่อเป็นหน่วยคลังสมองให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Think tank) ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า



“เพราะถ้าคุณไม่ศึกษาวิจัย ไม่มีหน่วยศึกษาวิจัยหรือไม่มี Connection ศึกษาวิจัย ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำงานลำบากมากเลย” (ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 4, 2561)

ประเด็นที่ผู้ตรวจการการแผ่นดินยกขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน แต่ไม่ปรากฏเรื่องที่ฝ่ายสำนักงานเป็นผู้เสนอ

3.2 ไม่มีกรอบการยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเอง โดยไม่มีผู้ร้องเรียน (Own-motion power) ที่ชัดเจน ปัจจุบันการยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเองขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้เพียงหลักกว้าง ๆ การดำเนินการจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหลัก ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“ผู้ตรวจแต่ละคนย่อมมีความรู้ความสนใจแตกต่างกัน ก็จะหยิบเอาแต่เรื่องที่ตนเองสนใจเท่านั้น อาจจะเปิดช่องให้ในอนาคตมาหยิบในเรื่องที่ตัวเองมีส่วนได้เสียทางตรงทางอ้อมได้ไหม คือ บางทีเวลาคุณตักิน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 5, 2561)

อาจก่อให้เกิดความสงสัยหรือคลางแคลงใจจากสาธารณะว่าเหตุใดประเด็นบางเรื่องจึงถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาก่อนเรื่องอื่นที่น้ำจะเป็นปัญหาเช่นเดียวกันหรืออาจสำคัญกว่าหรือแรงจูงใจของการเลือกหยิบยกขึ้นพิจารณาว่ามีสาเหตุใด

4. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านการปรับหน้าที่และอำนาจ

เจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ ต้องการปรับบทบาทใหม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำงานเชิงรุกไม่ใช่อรับเรื่องร้องเรียนเท่านั้น ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะต้องทำให้เกิด Dialogue เกิดเวทีแลกเปลี่ยนอย่างสม่ำเสมอไม่เป็นทางการกับภาคประชาสังคมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะมีส่วนช่วยในการยกระดับเรื่องสำคัญ ๆ” (ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 2, 2561) นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลอีกท่านให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า

“ประเด็นสาธารณะบางเรื่องไม่มีใครเป็นเจ้าของภาพนะ ผู้ตรวจการแผ่นดินนี้ควรจะเป็นเจ้าภาพ ซึ่งจะทำให้ประเด็นสาธารณะนั้นได้รับการแก้ไข การใช้อำนาจเชิงรุกเนี่ยมันเป็นการใช้อำนาจเชิงป้องกัน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 3, 2561)



จะเห็นได้ว่าแนวทางเพิ่มประสิทธิผลบทบาทเชิงรุกสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ เพื่อประสานกับหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอยู่ทำให้บทบาทเชิงรุกสมบูรณ์มากขึ้น

อภิปรายผล

การหยิบยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเอง (Own-motion power) ของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นอำนาจที่สามารถริเริ่มขึ้นเองได้หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นประเด็นหรือเรื่องร้องเรียนที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะ โดยไม่พึงรอให้เกิดเรื่องร้องเรียนแล้วจึงเริ่มตรวจสอบนั้นเป็นบทบาทเชิงรุกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และวรศักดิ์ จันทร์ภักดี, 2560) แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาด้วยเหตุที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เข้าใจในบทบาทของตนเองทั้งจากการตีความสถานะองค์กรเมื่อแรกสถาปนาองค์กร ภูมิหลังของผู้ตรวจการแผ่นดิน กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน และการผลิตนโยบายบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันมาทั้งสิ้น โดยประการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการแก้ไขได้จากภายใน โดยการปรับปรุงปรัชญาองค์กรและการผลิตนโยบายบทบาทเชิงรุกของตน อำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแตกต่างจากองค์กรตรวจสอบประเภทอื่นคือ การหยิบยกประเด็นสาธารณะขึ้นพิจารณาเองเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงระบบ ซึ่งสามารถให้ผลลัพธ์มหาดมากกว่าการมุ่งแก้ปัญหารายปัจเจก โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดปัญหาขึ้นก่อนได้ เปรียบได้กับแนวคิดการเป็นผู้ป้องกันเพลิง (Fire prevention) ไม่รอให้เกิดเพลิงไหม้แล้วจึงดำเนินการ เพื่อป้องกันและแก้ไขความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครอง (Administrative shortcomings) ซึ่งเริ่มเป็นแนวคิดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหลายประเทศนำมาใช้ดำเนินงานในรูปแบบการยกขึ้นสืบสวนเอง (Own motion investigation) การสืบสวนโดยตรง (Direct investigation) และการสอบสวนแห่งชาติ (National inquiry) เป็นต้น ซึ่งจะเป็นจุดแข็งของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสดงบทบาทพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (O'Brien, N., 2015) ขณะที่ปัญหาจากปัจจัยภายนอก ซึ่งเกิดจากกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินและภูมิหลังของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ต้องอาศัยการแก้ไขในระดับรัฐธรรมนูญ โดยกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของกรรมการสรรหาที่เป็นผู้แทนภาคประชาชน คำนึงถึงความหลากหลายในการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ติดยึดกับการถ่ายโอนประสบการณ์จากอดีตข้าราชการ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2558) ต้องมุ่งเน้นให้ได้บุคคลที่เข้าใจบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งกรรมการสรรหาเองและตัวผู้สมัครผู้ตรวจการแผ่นดิน หากได้ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเข้าใจในบทบาทโดยถ่องแท้แล้วการดำเนินปรัชญาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและการผลิตนโยบายบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีทิศทางที่ดีขึ้น



ส่วนปัญหาด้านการดำเนินงานและกฎหมาย ซึ่งเกิดจากการขาดหน่วยงานวิจัยเพื่อผลิตนโยบายบทบาทเชิงรุก และการไม่มีกรอบการยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน (Own - motion Power) ที่ชัดเจน ผู้ตรวจการแผ่นดินควรปรับปรุงบทบาทของหน่วยวิจัยภายในองค์กรให้มีสภาพเป็นคลังสมอง (Think tank) เพื่อผลิตประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินควรนำขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน โดยใช้วิธีศึกษาเฉพาะเรื่องอย่างเข้มข้น อาจใช้แบบอย่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง ซึ่งแต่ละปีผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงสามารถเสนอรายงานการสืบสวนโดยตรง (Direct investigation) ไปยังรัฐบาลเฉลี่ยปีละ 10-12 เรื่อง หรือสร้างเวทีสนทนาสาธารณะ (Public dialogue) เพื่อชี้ให้สังคมเห็นถึงแนวโน้มและทิศทางของปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นแล้วหรือกำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต (Office of The Ombudsman, Hong Kong, 2020) ทั้งนี้ ประเด็นสาธารณะที่นำเสนอเพื่อหยิบยกสามารถมาได้จากหลายช่องทาง อาทิ คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน ฐานคำร้องเรียนหรือสถิติเรื่องร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอยู่ สัญญากาศของนโยบายรัฐบาลหรือกฎหมาย ปัญหาที่ไม่มีเจ้าภาพหรือร้องเรียนไม่ได้ ข่าวสารที่ปรากฏตามสื่อมวลชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และกระแสสังคม ปัจจุบันมีประเด็นสาธารณะที่น่าสนใจหลายประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกขึ้นดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน เช่น ปัญหาการขยายเขตไฟฟ้าและเขตประปาในส่วนภูมิภาค การป้องกันอุบัติเหตุจุดตัดทางลัดผ่านรถไฟของการรถไฟแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุของภาครัฐ การไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ของสถาบันการเงินและผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น หากลำพังหน่วยงานวิจัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เพียงพอ อาจสร้างเครือข่ายหน่วยงานภาคีวิจัยภายนอกหรือว่าจ้างหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นนั้น ๆ ศึกษาวิจัยโดยตรง เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ

สำหรับประเด็นการกำหนดกรอบมาตรฐาน (Guideline) ในการหยิบยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน (Own-Motion Power) ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน มีเหตุผลที่น่าเชื่อถือในการชี้แจงเหตุผลความจำเป็นของสภาพปัญหาที่นำมาพิจารณาสอบสวนต่อสาธารณชนได้ โดยอาจกำหนดให้มีกรอบตามแนวทางของรัฐธรรมนุญเป็นพื้นฐาน การจะพิจารณาหยิบยกเรื่องใดควรมีรายงานการศึกษาวิจัยที่ละเอียดรอบด้านรองรับ เมื่อนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อแล้วให้มีการบันทึกเหตุผลประกอบการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคน โดยบทสรุปการตัดสินใจเพื่อหยิบยกประเด็นสาธารณะเรื่องหนึ่งเรื่องใดเพื่อดำเนินการนั้นให้อาัยมตรร่วมของที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นการตัดสินใจในนามองค์กรมิใช่ตัวบุคคล (ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 3, 2561) และอาจกำหนดให้มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์การแสดงการมีส่วนร่วมได้



เสียหรือการขอลอนตัวจากการร่วมพิจารณาเรื่องที่จะหยิบยกในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าวโดยตรง

องค์ความรู้ใหม่

1. ปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินหลายประเทศได้เริ่มนำแนวคิดการเป็นผู้ป้องกันเพลิง (Fire prevention) ในรูปแบบการริเริ่มสืบสวนเอง (Own initiative investigation) การยกขึ้นสืบสวนเอง (Own - motion investigation) การสืบสวนโดยตรง (Direct investigation) และการสอบสวนแห่งชาติ (National inquiry) เพื่อเป็นการดำเนินงานเชิงรุก เป็นการป้องกันก่อนการเกิดปัญหา ซึ่งแนวทางดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินไทยสามารถปรับใช้ได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการป้องกันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตแก่ประชาชนหรือแก้ไขปัญหาที่ประชาชนไม่สามารถร้องเรียนได้หรือขาดหน่วยงานเจ้าภาพ

2. แหล่งที่มาของประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะหยิบยกขึ้นดำเนินการเอง (Own - motion Power) สามารถมาได้จากหลายช่องทาง ได้แก่ คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน ฐานคำร้องเรียนหรือสถิติเรื่องร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอยู่ สุนทรียภาพของนโยบายรัฐบาลหรือกฎหมาย ปัญหาที่ไม่มีเจ้าภาพหรือร้องเรียนไม่ได้ ข้าราชการที่ปรากฏตามสื่อมวลชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และกระแสสังคม มิได้จำกัดอยู่เพียงความสนใจหรือภูมิหลังของผู้ตรวจการแผ่นดิน

3. การกำหนดให้มีกรอบมาตรฐาน (Guideline) ในการหยิบยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน (Own - motion Power) ของผู้ตรวจการแผ่นดิน จะช่วยป้องกันความเคลือบแคลงหรือข้อสงสัยของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทำให้สังคมเชื่อมั่นในความเป็นกลางของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากผลวิจัยที่พบว่า การปรับบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจำเป็นต้องมีการแก้ไขกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ประการถัดมาการปรับปรัชญาองค์กรและการผลิตนโยบายบทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยอาศัยแนวคิดการเป็นผู้ป้องกันเพลิง (Fire prevention) เพื่อพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งบทบาทเชิงรุกดังกล่าวจะมุ่งเน้นการยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน (Own - motion Power) ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นแนวทางหลัก และเพื่อป้องกันความสงสัยหรือเคลือบแคลงถึงสาเหตุของการหยิบยกประเด็นสาธารณะขึ้นเองนั้น การกำหนดให้มีกรอบมาตรฐาน (Guideline) เพื่อบางแนวทางดำเนินงานที่ชัดเจนและทำให้มีเหตุผลที่น่าเชื่อถือแก่สาธารณะนั้น จะช่วยปรับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในทิศทางเชิงรุกมากกว่าที่



เป็นอยู่ในปัจจุบัน และกลายเป็นองค์กรทางเลือกเชิงรุกในการแก้ไขระบบบริหารและกฎหมาย ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนดังเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษารูปแบบการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความยึดโยงกับประชาชนว่าควรมีแนวทางใดที่จะทำให้ประชาชน มีส่วนร่วมได้มากที่สุด และการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความ หลากหลายสาขาอาชีพ

เอกสารอ้างอิง

- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2558). วิจัยทีดีอาร์ไอชี้จุดอ่อน ‘ป.ป.ช.-คตง.-ผู้ตรวจการ’ ขาดบ-
กรรมาการไม่หลากหลาย. เรียกใช้เมื่อ 17 เมษายน 2563 จาก <https://tdri.or.th/2015/03/20150312-2/>
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2534). แนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบ
รัฐสภา. ใน ดุษฎีนิพนธ์รัฐศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 1. (23 สิงหาคม 2561). บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยใน
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. (เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์, ผู้สัมภาษณ์)
- ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 2. (31 สิงหาคม 2561). บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยใน
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. (เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์, ผู้สัมภาษณ์)
- ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 3. (20 กันยายน 2561). บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยใน
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. (เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์, ผู้สัมภาษณ์)
- ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 4. (24 ตุลาคม 2561). บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยใน
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. (เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์, ผู้สัมภาษณ์)
- ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 5. (12 พฤศจิกายน 2561). บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทย
ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. (เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์, ผู้สัมภาษณ์)
- ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 6. (20 ธันวาคม 2561). บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยใน
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. (เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์, ผู้สัมภาษณ์)
- ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 7. (20 มีนาคม 2562). บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยใน
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. (เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์, ผู้สัมภาษณ์)
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2557). รายงานการพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการ
แต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.



- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2560). อักษรประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2561). รายงานการพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- _____. (2563). รายงานการพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สิริยา พรหมราชยศ. (2553). ปัญหาสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และวรศักดิ์ จันทร์ภักดี. (2560). ร่างรัฐธรรมนูญ ที่มา หลักการ และความสำคัญ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- O'Brien, N. (2015). What Future for the Ombudsman? *The Political Quarterly*, 86(1), 72-80.
- Office of The Ombudsman, Hong Kong. (2020). Direct Investigation Reports. Retrieved October 26 , 2020, from https://ofomb.ombudsman.hk/abc/en-us/direct_investigations/index